

Klaus Dingwerth | Dieter Kerwer |  
Andreas Nölke (Hrsg.)

# Die Organisierte Welt

Internationale Beziehungen und  
Organisationsforschung



**Nomos**

# Inhalt

Prolog	<i>Renate Mayntz</i>	9
1	Einleitung: Internationale Politik und Organisationen <i>Klaus Dingwerth, Dieter Kerwer und Andreas Nölke</i>	13
Teil I	Internationale Organisationen als Organisationen	
2	Internationale Metaorganisationen und ihre Mitglieder <i>Göran Ahrne und Nils Brunsson</i>	41
3	Die Autonomie Internationaler Organisationen: Lehren aus der systemtheoretischen Organisationstheorie <i>Thomas Gehring</i>	60
4	Internationale Organisationen als gekoppelte Arenen: Wieso scheitern State-Builders? <i>Alex Veit und Klaus Schlichte</i>	96
5	Transnationale Verwaltung zwischen bürokratischer und politischer Logik: UN Friedenseinsätze als erfolgreich scheiternde Unternehmungen <i>Wolfgang Seibel</i>	117
6	Nichts gelernt? Die Verwaltungsreform der Vereinten Nationen aus der Perspektive organisationalen Lernens <i>Klaus Roscher</i>	137
Teil II	Interaktionen zwischen Organisationen in der internationalen Politik	
7	Die Weltgesundheitsorganisation unter Wettbewerbsdruck: Auswirkungen der Vermarktlichung globaler Gesundheitspolitik <i>Tine Hanrieder</i>	165
8	Die unterschiedlich starke Öffnung internationaler Organisationen gegenüber nichtstaatlichen Akteuren. Erklärungen der Institutionen- und Organisationstheorie <i>Andrea Liese</i>	189

9	Kooperation oder Konkurrenz? Zur Kooperationsbereitschaft internationaler Verwaltungsstäbe in transnationalen öffentlich-privaten Partnerschaften <i>Marco Schäferhoff</i>	211
Teil III	Globale Ordnungsbildung durch Organisationen	
10	Internationale und nichtstaatliche Organisationen im Wettbewerb um Regulierung: Schauplatz Urheberrecht <i>Leonhard Dobusch und Sigrid Quack</i>	235
11	Transformation globaler Machtstrukturen: Private Organisationen als Akteure grenzüberschreitender Ordnungsbildung <i>Sebastian Botzem und Dieter Plehwe</i>	263
12	Die Informalisierung internationaler Politik: Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation <i>Christopher Daase</i>	290
	Abkürzungsverzeichnis	309
	Angaben zu den Autoren	313

## 7 Die Weltgesundheitsorganisation unter Wettbewerbsdruck: Auswirkungen der Vermarktlichung globaler Gesundheitspolitik

*Tine Hanrieder*

### 1. Einleitung

Die traditionell regierungszentrische Disziplin der Internationalen Beziehungen hat auf die Ausbreitung internationaler Organisationen (IO) mit einiger Verspätung reagiert (vgl. Einleitung zu diesem Band). Mit dem jüngsten „turn“ (Ellis 2008) wendet sich die IB nun jedoch auch wieder vermehrt internationalen Sekretariaten als eigenständigen Akteuren zu. Das neuerliche Interesse am bürokratischen Innenleben und Verhalten von IO-Verwaltungsstäben beruht auf der Einsicht, dass supranationale Bürokratien nur unvollständig von Staaten gesteuert und kontrolliert werden können. Denn internationale Sekretariate entwickeln sich zum einen nach ihrer Gründung fort. Sie interpretieren und konkretisieren ihr Mandat, wandeln sich zusammen mit ihrer Umwelt und entfernen sich dadurch auch von ihrer ursprünglichen inhaltlichen Ausrichtung und dem anfänglichen institutionellen Design. Zum anderen werden die Dienstleistungen supranationaler Bürokratien oft als dysfunktional, als schädlich oder ineffizient angesehen (Barnett/Finnemore 2004; Weaver 2008). Das Handeln internationaler Sekretariate ist damit in hohem Maße problematisch, und folglich erklärungsbedürftig.

Vor allem zwei theoretische Ansätze bieten derzeit Erklärungen für die *Agency* internationaler Verwaltungsstäbe an. Aus der „rationalistischen“ *Principal-Agent*-Perspektive ist das Verhalten von IO-Sekretariaten eine Funktion der Präferenzen und Kontrollmittel ihrer Mitgliedstaaten, wogegen das „konstruktivistische“ *bureaucratic culture*-Modell von Michael Barnett und Martha Finnemore (1999, 2004) darin einen Ausfluss ihrer bürokratischen Organisationsform sieht. Bei aller Gegensätzlichkeit teilen beide Ansätze jedoch auch eine wesentliche unausgesprochene Hintergrundannahme, die im Folgenden problematisiert werden soll: die Vorstellung einer monopolistischen bürokratischen Autorität internationaler Organisationen. Gerade angesichts der Transnationalisierung und Supranationalisierung der Weltpolitik, d.h. der Verbreitung sowohl öffentlicher als auch privater politischer Akteure jenseits des Nationalstaats (vgl. Zürn et al. 2007), entspricht das klassische bürokratische Monopol auf globaler Ebene immer weniger der Realität. Denn nicht nur trans-, sondern auch supranationale Akteure konkurrieren zunehmend mit anderen Organisationen um knappe Ressourcen und Kompetenzen. Damit gewinnt eine Frage an Bedeutung, der wir in diesem Kapitel nachgehen werden: Wie ist dieser inter-

organisatorische Wettbewerb organisiert, und wie wirkt er sich auf Politik und Wandel<sup>1</sup> internationaler Sekretariate aus?

Zu diesem Zweck soll hier ein extremes Beispiel für organisatorische Verdichtung, das Feld der Weltgesundheitspolitik, näher betrachtet werden. Hier sieht sich die Weltgesundheitsorganisation (WHO)<sup>2</sup>, traditionell *die* globale Gesundheitsbehörde, mittlerweile wachsendem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dazu trägt sowohl die steigende *Organisationsdichte* in ihrem Politikfeld bei – öffentliche Akteure wie die WHO, die Weltbank und UNICEF sowie zahlreiche NGOs und Stiftungen konkurrieren seit den 1980er und noch verstärkt den 1990er Jahren um Kompetenzen und Ressourcen –, als auch die fortschreitende *Vermarktlichung* dieses Politiksektors, d.h. die kompetitive und befristete Ausschreibung von Projektmitteln. Auch die WHO ist mittlerweile zu mehr als Zweidrittel drittmittelfinanziert und für ihre Aktivitäten auf freiwillige Zuwendungen durch öffentliche und private Geldgeber angewiesen. Damit eignet sie sich in besonderem Maße für das Ziel diesen Beitrags, den Einfluss transnationaler<sup>3</sup> Marktstrukturen auf den Wandel internationaler Sekretariate aufzuzeigen.

Im Folgenden werde ich zunächst darlegen, dass die beiden gängigen IB-Ansätze zu supranationalem Organisationsverhalten, der *Principal-Agent*-Ansatz und das Modell der bürokratischen Kultur, von der Annahme monopolistischer internationaler Sekretariate ausgehen (Abschnitt 2). Doch diese Hintergrundannahme verliert angesichts der steigenden Organisationsdichte in zahlreichen Bereichen der Weltpolitik an Plausibilität, und trifft insbesondere für die WHO längst nicht mehr zu, die sich in einem zunehmend vermarktlichten globalen Gesundheitssektor behaupten muss (Abschnitt 3). Wie sich ein solcher interorganisatorischer Wettbewerb auf IO-Verwaltungen auswirkt, soll in diesem Kapitel mit Hilfe von Ansätzen aus der Organisationsforschung untersucht werden, wie sie im Rahmen der *Adaptation vs. Selection-Debate* diskutiert werden. Auf der „Selektions“-Seite lässt die Organisationsökologie erwarten, dass Organisationen auf Wettbewerbsdruck entweder durch *outsourcing*, also das Ausgliedern neuer Aufgaben durch Schaffung neuer Organisa-

- 1 Bei der Erklärung von Organisationswandel wird üblicherweise zwischen der Politik- und der Strukturebene unterschieden. Politikwandel (*policy change*) bezieht sich auf Inhalte und Programme, Strukturwandel (*organizational change*) auf die Kompetenzen und die Verwaltungsstruktur von Organisationen (Barnett/Coleman 2005; Baucr/Knill 2007). Beide Ebenen bedingen sich freilich gegenseitig und sind oft schwer zu trennen. Die Ausweitung von Kompetenzen auf Felder außerhalb des Zuständigkeitsbereichs einer Organisation (*mission creep*) gilt beispielsweise als eine Ursache von Politikversagen (vgl. Barnett/Finnemore 2004). Umgekehrt geht Politikwandel häufig mit Restrukturierungsinitiativen einher (vgl. Kerler 2007). Daher wird in diesem Beitrag auf eine Ausdifferenzierung des Begriffs „Organisationswandel“ verzichtet.
- 2 Der Einfachheit halber bezeichne ich in diesem Text – außer es wird aus dem Kontext klar anders ersichtlich – mit „WHO“ nur die Verwaltung der Weltgesundheitsorganisation und nicht das ganze Ensemble aus intergouvernementaler Komponente und bürokratischer Komponente der WHO.
- 3 Der Begriff „transnational“ wird hier wie in der üblichen Verwendung zum einen auf nicht-staatliche und nichtöffentliche *Akteure* bezogen wie v.a. NGOs. Als *Struktur*begriff bezeichnet er dagegen die institutionellen Kontext jenseits des Nationalstaats, der sowohl von öffentlichen als auch nichtöffentlichen Institutionen geprägt wird.

tionen reagieren, oder indem sie schlicht „sterben“. Auf der „Anpassungs“-Seite lässt sich dagegen die industrieökonomische Herangehensweise stark machen, die die horizontale und vertikale Strukturierung von Märkten als Ursache von Organisationswandel konzipiert (Abschnitt 4). Am Fall der WHO soll schließlich plausibilisiert werden, dass diese Marktbedingungen einen unabhängigen Einfluss auf den Wandel internationaler Sekretariate ausüben, der sich mit industrieökonomischen Konzepten analytisch erfassen lässt (Abschnitt 5). Im Fazit weise ich auf problematische normative Implikationen dieser Vermarktlichung hin und formuliere Fragen für die weitere Forschung.

## 2. *IB-Theorien über internationale Sekretariate als Theorien über Monopolisten*

Noch wird in den IB zwar beklagt, dass internationale Organisationen als *Akteure* wenig Beachtung finden und das Bild von IO als *Foren* oder *Instrumente* zwischenstaatlicher Kooperation vorherrschend (als Überblick vgl. Biermann/Bauer 2005: 7-10).<sup>4</sup> Dennoch gibt es inzwischen eine Vielzahl von Studien, die sich der Frage widmen, ob supranationale Bürokratien als Akteure „einen Unterschied“ machen und einen von Staaten unabhängigen kausalen Einfluss auf die internationale Politik haben (Reinalda/Verbeek 1998; Haftel/Thompson 2006). Diese wichtige und keineswegs abgeschlossene (Liese/Weinlich 2006) Forschung zur unabhängigen Wirkung internationaler Sekretariate auf die Weltpolitik wirft nun freilich eine weitere Frage auf: Was machen die Organisationen mit dieser *Agency*, sprich: Wie lässt sich supranationales bürokratisches Handeln erklären?

Diese Thematik fand bislang wenig Beachtung in der IO-Literatur (Barnett/Coleman 2005: 593-595; Weaver 2007: 495), abgesehen von zwei wichtigen Ausnahmen: dem „rationalistischen“ *Principal-Agent*-Ansatz und dem „konstruktivistischen“<sup>5</sup> Bürokratiemodell. Beide Ansätze erklären das Verhalten<sup>6</sup> internationaler Verwaltungsstäbe als das Resultat der formalen Grundlagen von IO, wenngleich auf verschiedene Weise: Aus der *Principal-Agent*-Perspektive steht das Delegationsverhältnis zwischen Sekretariat und Mitgliedstaaten einer IO im Vordergrund, während auf konstruktivistischer Seite die „kulturellen“ und handlungstheoretischen Implikationen der bürokratischen Organisationsform analysiert werden.

4 Vgl. zu dieser Unterscheidung klassisch Archer 2001: 68-92.

5 Vgl. dagegen Weaver, die betont, ihr Verständnis von bürokratischer Kultur sei nicht notwendig „konstruktivistisch“ (wohl im IB-Sinne einer idealistischen Ontologie und einer wertgeleiteten Handlungstheorie), sondern v.a. „soziologisch“ (2008: 179). Die Autorin strebt in ihrer Studie zur Weltbank eine Synthese zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Organisationsmodellen an und stellt die Maxime empirischer Angemessenheit bewusst über das Mainstream-Ideal schlanker theoretischer Modelle (vgl. auch Weaver 2009).

6 An dieser Stelle sei auch klargestellt, dass dieses Kapitel im Einklang mit den beiden IB-Ansätzen nach den offiziellen, von der Organisationsspitze beschlossenen Politikentscheidungen und Reformen von internationalen Sekretariaten fragt. Die klassische organisations-theoretische Frage nach der tatsächlichen Implementation von Programmen in Organisationen (vgl. Schein 1985; Brunsson 1989; für die IB Nielson et al. 2006; Weaver 2008: 140-175) muss hier ausgeklammert werden.

## 2.1 *Principal-Agent*-Modelle: delegierte Handlungsspielräume internationaler Sekretariate

Der aus der Institutionenökonomie stammende *Principal-Agent* (PA)-Ansatz (vgl. den Beitrag von Wolfgang Seibel in diesem Band) fragt nach den ökonomischen (effizienzsteigernden) Gründen für die Schaffung und Wirkung politischer Institutionen. Im Zentrum der Analyse steht die vertragliche Delegation von Kompetenzen an politische Agenten, nach einem Kalkül, das den Kontrollverlust durch Delegation und die Kosten für die Überwachung der Agenten mit den erzielten Kooperations- und Effizienzgewinnen aufrechnet. Da bei PA-Ansätzen die Frage nach der Kontrolle von Sekretariaten durch ihre Mitgliedstaaten im Vordergrund steht (vgl. Pollack 1997; Nielson/Tierney 2003; Hawkins et al. 2006a), wird der Akteurscharakter internationaler Organisationen über ihre relative Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten gefasst. Diese Unabhängigkeit beruht hauptsächlich auf ihren Informationsvorteilen gegenüber Regierungen, die von außen nicht immer gut einschätzen können, ob die Verwaltungsstäbe effizient und in Übereinstimmung mit staatlichen Präferenzen handeln. Hinzu kommt in der internationalen Politik das Faktum „kollektiver Prinzipale“, da Mitgliedstaaten in internationalen Organisationen meist nach dem Konsensprinzip oder mit qualifizierten Mehrheiten abstimmen müssen. Dies erschwert die effektive Kontrolle der Agenten, beispielsweise durch Änderungen des Delegationsvertrags (Hawkins et al. 2006a). Generell wird im PA-Ansatz jedoch davon ausgegangen, dass die mitgliedstaatliche „Programmierung“ der supranationalen Agenten gelingt, wenn auch nie vollständig (Lake/McCubbins 2006: 342f).

Mit diesem Fokus auf das PA-Verhältnis wird fast automatisch die mitgliedstaatliche *constituency* von IO als die relevante Organisationsumwelt internationaler Sekretariate konzipiert. Dies entspricht auch dem formal-legalen Machtbegriff des PA-Ansatzes, der formale Legitimationsbeziehungen in IO und deren konstitutionelle Spielregeln als ausschlaggebend für die Steuerung der Agenten begreift (Nielson/Tierney 2003: 251). Die Rolle externer Akteure außerhalb der PA-Beziehung findet in diesem Forschungsstrang jedoch so gut wie keine Aufmerksamkeit. „Drittparteien“ geraten allenfalls da in den Blick, wo sie von Staaten als zusätzliche und einigermaßen verlässliche Informationsquellen über die Geschäfte ihrer Agenten genutzt werden können (Lake/McCubbins 2006: 345). Zwar wird die Option, durch Konkurrenz zwischen internationalen Organisationen gezielt die mitgliedstaatliche Kontrolle zu verbessern, zumindest erwähnt (vgl. klassisch Weingast 1984: 155). Wettbewerb reiht sich nach der PA-Logik in das System der „checks and balances“ durch die Prinzipale ein (Nielson/Tierney 2003: 246) und sorgt für zusätzliche Transparenz und damit Effizienz (Hawkins et al. 2006b: 30). Insofern wäre Wettbewerb zwischen Agenten eine mögliche Verstärkervariable für die Kontrolle internationaler Sekretariate durch ihre Prinzipale, deren Bedeutung aber nicht weiter verfolgt wird. Dies verwundert insofern nicht, als Bürokratien in der klassisch legalistischen Sicht der PA-Forschung als öffentliche Monopolisten begriffen werden (vgl. auch Niskanen 1994), sodass sich die Frage nach den Mechanismen und Effekten von Wettbewerb zwischen internationalen Sekretariaten nicht stellt.

## 2.2 Internationale Sekretariate als Weber'sche Bürokratien

Das „kulturelle“ Modell Barnetts und Finnemores verfolgt unter anderem den Anspruch, eine wichtige und häufig kritisierte Leerstelle des PA-Modells zu füllen: Woher kommen die abweichenden bürokratischen Präferenzen, die mitgliedstaatliche Kontrolltechniken überhaupt erst erforderlich machen (Barnett/Finnemore 2004: 4; Hawkins/Jacoby 2006: 199; Gould 2006: 307-311; Cortell/Peterson 2006: 246)? Die PA-Literatur beantwortet diese Frage zumeist ad hoc und unterstellt dabei ganz unterschiedliche Handlungsmotive – das Spektrum reicht hier von Bequemlichkeit über Opportunismus (Niskanen 1994) bis hin zu einem werteorientierten professionellen Ethos (Cortell/Peterson 2006) supranationaler Bürokraten. Diese theoretische Lücke füllen Barnett und Finnemore (1999, 2004) mit einem Modell, das bürokratisches Verhalten, insbesondere Fehlverhalten, nicht als Folge ihrer „Position“ gegenüber Mitgliedstaaten, sondern aus deren spezifischer „Disposition“ als moderne, „rational-legale“ Bürokratien im Weber'schen Sinne (vgl. Weber 1980: 124-139) erklärt.<sup>7</sup> Bestimmend für das Handeln internationaler Sekretariate sind in diesem Ansatz die interne Organisationskultur, die professionelle Sozialisation der Bediensteten und eine regelorientierte Handlungslogik – mit häufig pathologischen Begleiterscheinungen. Im schlimmsten Fall mündet die kulturelle „Programmierung“ von Bürokratien in eine Art bürokratischen Autismus, in welchem exzessive Regelorientierung und Routinisierung gerade nicht zu problemorientiertem Handeln führt, sondern selbst zum Problem wird (Barnett/Finnemore 2004: 39-41; vgl. auch Merton 1940, bes. 562-564).

Der kulturelle Ansatz eignet sich besonders, um das Beharrungsvermögen bürokratischer Praktiken und die Resistenz von Verwaltungen gegenüber Wandel zu erklären (Weaver 2008: 35-37). Wandel ist im Bürokratiemodell stark pfadabhängig und mehr von der bestehenden Organisationskultur geprägt, als beispielsweise abrupt neuen externen Anreizen zu folgen (Barnett/Finnemore 2004: 43). Daher wird das Modell der bürokratischen Kultur konsequenterweise auch herangezogen, um eine der Hauptfragen der PA-Literatur zu beantworten, nämlich die nach der Reformierbarkeit supranationaler Verwaltungen (vgl. Bauer/Knill 2007). Nicht umsonst „stoßen“ Arbeiten zur Reform internationaler Sekretariate auf widerständige Organisationskulturen als zentrales Charakteristikum von IO-Verwaltungen (Weaver 2008: 140-175; Nielson et al. 2006; Schein 1985).

Für die Frage dieses Kapitels nach der Rolle externen Wettbewerbs für bürokratische Akteure ist nun von besonderer Bedeutung, dass Barnett und Finnemore das Handeln internationaler Sekretariate nachdrücklich mit organisationsinternen Faktoren erklären wollen. Denn die Betonung externer „materieller“ Determinanten bürokratischen Verhaltens ist aus ihrer Sicht gleichbedeutend mit der „statist hypothesis“, d.h. der These, dass internationale Verwaltungsstäbe von den Mitgliedstaaten letztlich ferngesteuert werden (2004: 10) und damit als eigenständige Akteure auch nicht weiter von Interesse sind.<sup>8</sup> Dies wird besonders an der Typologie von IO-

7 Vgl. zu positionalen versus dispositionalen Handlungsursachen Boudon 1988: 98-109.

8 Es sei denn, man nimmt mit dem *world culture*-Ansatz (rechter unterer Quadrant der Typologie) die externen epistemischen Grundlagen internationaler Organisation in den Blick und un-



Theorien deutlich, die Barnett und Finnemore zur Abgrenzung ihrer Theorie entwickeln (vgl. hierzu auch den Beitrag von Andrea Liese in diesem Band).<sup>9</sup> Hier werden in den oberen rechten Quadranten lediglich regierungszentrische Ansätze platziert, der Realismus und der Institutionalismus (in dessen Tradition auch PA-Ansätze stehen).

Tabelle 1: Barnetts und Finnemores Typologie von IO-Theorien

	internal	external
material	bureaucratic politics	realism/neoliberal institutionalism
cultural	bureaucratic culture	world polity model

Quelle: Barnett/Finnemore 2004: 36

Modelle trans- bzw. supranationaler Organisationsbeziehungen gehören gemäß dieser Typologie nicht zum Standardrepertoire der IB. Doch durch die Verengung der Organisationsumwelt von IO-Bürokratien auf staatliche Akteure (vgl. jedoch Jönsson 1986) gerät nicht zuletzt das Phänomen interorganisatorischen Wettbewerbs aus dem Blick. Eine Ausnahme bildet hier Barnetts und Colemans Studie zum Wandel von Interpol, die Interpol als strategischen Akteur konzipiert, der sich an externen Wettbewerbsdruck gezielt anpasst (Barnett/Coleman 2005). Die ansonsten jedoch weitgehende Vernachlässigung der Interorganisationsbeziehungen von IO-Verwaltungen mag einerseits der traditionellen Regierungszentrik der IB geschuldet sein (Nölke 2000). Sie ist darüber hinaus gewiss auch der klassischen Vorstellung von der „monopolistic nature of the public organization“ (Merton 1940: 566) geschuldet. Öffentliche Bürokratien sind im legalistischen Weberschen Paradigma, das auch der *Principal-Agent*-Schule zu Grunde liegt (Niskanen 1994), Kompetenz-Monopolisten, ganz im Sinne der modernen Vorstellung von Rationalisierung. Diese

tersucht auf einer fundamentalen Ebene die Konstitution internationaler Sekretariate als rationale Akteure (vgl. Meyer et al. 2006).

- 9 Die vier Felder dieser Matrix werden wie folgt gefüllt (vgl. Barnett/Finnemore 2004: 36-44): Als intern-materielle Erklärungen (links oben) gelten solche, die das Handeln internationaler Sekretariate als Funktion der Macht und Interessen konkurrierender Organisationsabteilungen erklären, vornehmlich der *bureaucratic politics*-Ansatz (vgl. Allison/Zelikow 1999; vgl. zu Entscheidungsprozessen in internationalen Organisationen auch Reinalda/Verbeek 2004). Extern-materiell (rechts oben) sind die staatszentrischen Ansätze Realismus und neoliberaler Institutionalismus (zu dem sich auch der PA-Ansatz zählen lässt). Extern-kulturelle Erklärungen (rechts unten) heben die normative Konstitution von IO-Bürokratien durch weltkulturelle Legitimationserfordernisse hervor (vgl. Meyer et al. 2006; für den Bereich der Weltgesundheitspolitik Inoue/Drori 2006), wogegen Barnett und Finnemore mit der intern-kulturellen Perspektive die bürokratischen Eigenschaften und die Organisationskultur der Verwaltungsstäbe von IO zum Hauptfaktor machen.

Monopolvorstellung ist angesichts notorisch knapper Ressourcen und konflikträchtiger Kompetenzüberschneidungen zwischen internationalen Organisationen freilich kaum mehr angemessen. In einer besonders extremen Form finden organisatorische Verdichtung und Wettbewerb derzeit im Bereich der Weltgesundheitspolitik statt. Im nächsten Abschnitt soll daher skizziert werden, wie sich das organisatorische Umfeld der WHO im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte zunehmend vermarktlacht hat.

### 3. *Internationale Organisationen after monopoly: Das Beispiel WHO*

Internationale Organisationen verfügen seit je her allenfalls annähernd über Monopolstellungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Gerade die sogenannten „weichen“ UNO-Sonderorganisationen im sozial- und umweltpolitischen Bereich weisen zahlreiche bürokratischen Überschneidungen auf (Kennedy 2007: 208). Dass im Folgenden von einem *vermarktlichten* IO-Umfeld der WHO gesprochen werden soll, liegt an einem weiter reichenden Strukturwandel in der transnationalen Politik, der sich aus der institutionellen Verdichtung jenseits des Staates und einer zunehmend vermarktlichten Mittelvergabe an supranationale Organisationen ergibt. Vermarktlichung<sup>10</sup> bezeichnet somit den Wettbewerb einer Vielzahl organisatorischer Akteure um Kompetenzen und Ressourcen, die nach einem marktförmigen Allokationsmodus in Form von kurzfristigem „contracting“ vergeben werden. Durch „contracting“ verteilen Geldgeber (Staaten, IO, Stiftungen) befristete und häufig kompetitiv ausgeschriebene Projektmittel, statt ihren Agenten langfristige „Mitgliederbeiträge“ zuzusichern (Cooley 2007). Das Markt- bzw. Vermarktlichungskonzept wird in der Global Governance-Literatur bereits auf den NGO-Sektor angewandt, um zu zeigen, wie ökonomische Anreize unerwartetes (und häufig unerwünschtes) NGO-Verhalten hervorbringen, besonders in den Bereichen humanitäre Hilfe (Cooley/Ron 2002) und Menschenrechtspolitik (Berkovitch/Gordon 2008). Am Beispiel der WHO zeigt sich indes, dass der Trend zur Vermarktlichung – zunehmende Akteurskonkurrenz (3.1) und vermarktlichte Mittelvergabe (3.2) – keineswegs auf NGOs begrenzt ist.

10 Der Begriff der „Vermarktlichung“ hat viele Bezüge zu Termini wie „Privatisierung“ oder „Kommodifizierung“, die sich auf unterschiedliche Aspekte desselben sozialen Transformationsprozesses beziehen. „Kommodifizierung“ beschreibt mit Polanyi einen Prozess, in dem immer mehr *Güter* zu am Markt gehandelten „fiktiven Waren“ gemacht werden (Polanyi 1978: 102-112). „Privatisierung“ bezeichnet dagegen die Verschiebung von Allokationsaufgaben von öffentlichen hin zu privaten *Akteuren*. Dagegen soll unter dem hier verwendeten Begriff der „Vermarktlichung“ ähnlich wie in der Governance-Forschung ein spezifischer *Organisationsmodus* der Güterallokation verstanden werden (vgl. auch Bogumil 2003).

### 3.1 Organisationale Verdichtung und Akteurskonkurrenz in der Weltgesundheitspolitik

Die Weltgesundheitsorganisation, deren Verfassung vor nun mehr als 60 Jahren im April 1948 in Kraft trat, ist als zentrale Sonderorganisation der Vereinten Nationen für Gesundheit mit einem sehr breiten und offen definierten Mandat betraut (Lee 1998: 9). Ihre Kompetenzen umfassen technische und politische Koordinationsaufgaben, internationale Norm- und Standardsetzung, operative Aufgaben sowie Forschungs- und Informationstätigkeiten. Doch war früher die Weltgesundheitspolitik vorrangig eine Angelegenheit nationaler Gesundheitsministerien und der WHO, so drängen sich in diesem Politikfeld inzwischen eine Vielzahl von Akteuren (Huckel Schneider 2008: 103; Cohen 2006). Inoue und Drori zählen 2.600 IGOs und NGOs, die sich im Jahr 1999 explizit dem Thema Weltgesundheitspolitik widmeten (Inoue/Drori 2006: 205).

*Erstens* wurde die WHO in den letzten Jahrzehnten innerhalb der UN-Familie als Weltgesundheitsautorität zurückgedrängt (Hein/Kohlmorgen 2006). Gerade die Zurückhaltung der WHO im Bereich AIDS wird häufig als Kapitulation dieser UN-Behörde gewertet (Cortell/Peterson 2006: 268) bzw. als Zeichen dafür, dass die WHO in der Weltgesundheitspolitik zunehmend marginalisiert ist. Das 1987 etablierte, von der WHO geleitete „Global Programme on AIDS“ (GPA) wurde wegen interner Zerwürfnisse zwischen den beteiligten UN-Organen 1995 aufgelöst und in die neue Dachorganisation UNAIDS überführt (Kohlmorgen 2007: 129f), in der die WHO nur eine von zehn beteiligten UN-Organisationen ist. Als weitere wichtige Organisation ist UNICEF zu nennen, der traditionell im Bereich Gesundheit von Kindern aktiv ist und seine gesundheitspolitischen Aktivitäten in den 1980er Jahren noch ausdehnte. Auch die Weltbank schaltete sich in dieser Zeit in das Politikfeld Gesundheit ein – ein Meilenstein war hier der Weltentwicklungsbericht „Investing in Health“ (1993). Die Weltbank, deren Budget für öffentliche Gesundheit das der WHO weit übersteigt (Naím 2002: 27), „kann inzwischen als einer der mächtigsten Akteure der internationalen und globalen Gesundheitspolitik angesehen werden“ (Hein/Kohlmorgen 2006: 132).

*Zweitens* sind neben IO auch immer mehr nichtstaatliche Akteure in der Weltgesundheitspolitik tätig (Huckel Schneider 2008). Allein im Politikfeld AIDS kann laut Garrett (2007) von weltweit ca. 60.000 aktiven NGOs ausgegangen werden. Hinzu kommt der wachsende Einfluss philanthropischer Stiftungen in der Weltgesundheitspolitik, beispielsweise der „Bill and Melinda Gates Foundation“ und der „Rockefeller Foundation“. Die Gates Foundation ist einer der Hauptgeldgeber der WHO und macht der Organisation zugleich mit ihrer biomedizinischen Agenda ihre führende Rolle im Bereich Forschung streitig (Economist 2008). Diese Akteurspluralisierung – auch der Einfluss von Wirtschaftsakteuren sei hier genannt (Richter 2004) – geht mit der Verbreitung multisektoraler Politiknetzwerke im Gesundheitsbereich einher (Huckel Schneider 2006). Ein prominentes Beispiel für die umfangreiche multisektorale Kooperation in der Weltgesundheitspolitik ist der Globale Gesundheitsfonds, eine Institution zur Mobilisierung und Allokation finanzieller

Ressourcen für nationale Maßnahmen gegen Tuberkulose, AIDS und Malaria.<sup>11</sup> Diese Entwicklung hin zu multisektoralen, nichthierarchischen Institutionen mobilisiert einerseits dringend benötigte Ressourcen für globale Gesundheit, unterminiert jedoch andererseits öffentliche Verantwortlichkeitsstrukturen und führt aus Sicht der Empfänger zu einer kaum zu bewältigenden Komplexität (Cohen 2006).

### 3.2 Die steigende Drittmittelabhängigkeit der WHO

Aus Sicht der WHO sind die neuen Akteure nicht nur willkommene Verbündete im Kampf gegen globale Gesundheitsprobleme, sondern auch Rivalen, trotz aller Kooperationsrhetorik (Kohlmorgen 2007: 130). Dieses „increasingly competitive policy environment“ (Lee 2009: 70) ist insbesondere auf den Trend zur Vermarktlichung der Finanzierung globaler Gesundheitspolitik zurückzuführen, wo die befristete und wettbewerbliche Mittelvergabe durch Staaten, andere IOs und Stiftungen immer zentraler wird (Vaughan et al. 1996; Schäferhoff et al. 2007: 21). Seit das Budget der WHO (wie das anderer UN-Organisationen) in den 1980er Jahren zuerst stagnierte und dann sogar gekürzt wurde, ist die Organisation zunehmend auf freiwillige und projektgebundene Zuwendungen angewiesen, die sie stets kurzfristig einwerben muss (Lee 2009: 38-44). Das reguläre Budget der Organisation ist daher mittlerweile größtenteils durch Personalkosten gebunden, wogegen die Durchführung von Projekten jeweils auf bereitwillige Geldgeber angewiesen ist. Inzwischen machen diese „extra-budgetären“ Mittel, die zudem je nach Finanzierungsquelle unterschiedlichen Rechenschaftsprozeduren unterliegen, über Zweidrittel des Gesamtbudgets der WHO aus (Kohlmorgen 2007: 125f), mit steigender Tendenz. Der relativ komfortablen Position einer monopolistischen Bürokratie gleicht die heutige Situation der WHO damit keineswegs.

Wie reagiert nun die Organisation auf dieses veränderte Umfeld? Meine Ausgangsvermutung in diesem Kapitel ist, dass Wettbewerbsstrukturen das Handeln von IO-Verwaltungen entscheidend beeinflussen. Um diesem Zusammenhang nachzuspüren, lohnt ein Rückgriff auf diejenigen Forschungsstränge der Organisationsforschung, die sich mit systemischen Einflüssen auf Organisationen befassen. Zwei zentrale Ansätze aus dieser Literatur, der organisationsökologische und der industrieökonomische, sollen im Folgenden diskutiert und für die Analyse der Weltgesundheitsorganisation fruchtbar gemacht werden.

11 Der Globale Gesundheitsfonds zeichnet sich durch eine außergewöhnlich inklusive institutionelle Struktur aus, innerhalb derer nicht nur Geber- und Empfängerstaaten, IO und Unternehmen, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure mit Stimmrecht vertreten sind. Die WHO-Zentrale hat im Globalen Gesundheitsfonds dagegen, anders als ihre Regionalbüros, nur ein Sitz- und kein Stimmrecht, in: [http://www.thcglobalfund.org/cn/flcs/about/governance/Bylaws\\_governance.pdf](http://www.thcglobalfund.org/cn/flcs/about/governance/Bylaws_governance.pdf); 13.8.2008.

#### 4. *Selektion versus Anpassung: Interorganisatorischer Wettbewerb in der Organisationsforschung*

Die Verteilung von Akteuren und Ressourcen beeinflusst erheblich die politische Steuerung und die Produktion öffentlicher Güter jenseits des Nationalstaats und ist daher ein wichtiger Faktor in der Global Governance-Literatur (vgl. Genschel 1997; Nölke 2000). Im Folgenden soll es um eine Frage gehen, die in diesem Zusammenhang bislang weniger behandelt wurde: Wie wirkt sich ein kompetitiver organisatorischer Kontext auf das Verhalten einzelner Organisationen aus? Mit dieser Problemstellung befasst sich eine der großen Debatten der Organisationsforschung, die sich um die Alternativen „Selektion durch“ versus „Anpassung an“ unsichere Organisationsumwelten dreht. Zu dieser *Adaptation vs. Selection-Debate* lassen sich Ansätze aus unterschiedlichen soziologischen und ökonomischen Literaturen rechnen, die sich auf verschiedene Weise mit der Anpassungsfähigkeit von Organisationen an externen Druck befassen (als zentrale Referenz vgl. Lewin/Volberda 2003). Ich werde hier v.a. auf zwei Beiträge zu dieser Debatte eingehen: den organisationsökologischen (4.1) und den industrieökonomischen (4.2). Beide stellen den Wettbewerbsfaktor in Organisationsumwelten in den Vordergrund und lassen sich überdies zu den oben diskutierten IB-Modellen fruchtbar in Beziehung setzen. So bietet die Organisationsökologie als zentrale Vertreterin des „Selektionslagers“ Hinweise auf die externen Bedingungen beharrlicher Organisationskulturen und die Tendenz von Organisationen, Wandel durch *outsourcing* zu externalisieren. Demgegenüber fokussiert die Industrieökonomie, ebenso wie der PA-Ansatz, auf materielle Anreizstrukturen. Die Industrieökonomie eignet sich in besonderer Weise, um die Wirkung vermarktlichter Strukturen auf Organisationen zu untersuchen.

##### 4.1 Wandel durch Selektion und Emanation: Die Organisationsökologie

Die Organisationsökologie, eine soziologische Version evolutionstheoretischen Denkens<sup>12</sup>, befasst sich mit den Effekten von mehr oder minder stabilen Umwelten auf Organisationen, die sich im Wettbewerb um knappe Ressourcen befinden (vgl. Hannan/Freeman 1977, 1984). Wandel findet aus organisationsökologischer Sicht primär durch Selektion auf der „Populationsebene“ statt, da davon ausgegangen wird, dass individuelle Organisationen in ihrer Identität relativ festgelegt sind und sich keineswegs flexibel an neue Bedingungen anpassen können. Vielmehr „sterben“ schlecht angepasste Organisationen und werden durch neue ersetzt. Der hier angelegte Selektionsbegriff geht wohlgerne nicht von einer sozialdarwinistisch begründeten Effizienz der Geschichte und einer kontinuierlichen Optimierung aus (vgl. Alchian 1950). Denn die „Fitness“ einer Organisation ist kein absoluter Wert, sondern besteht in ihrer relativen „Passendheit“ zu den sie umgebenden technologi-

12 Trotz zahlreicher Parallelen zu evolutionstheoretischen Modellen der Biologie gibt es natürlich wesentliche Unterschiede zwischen der biologischen und der organisationstheoretischen Perspektive. So spielen Kategorien wie sexuelle Fortpflanzung und Generationen in der Organisationsökologie keine Rolle (vgl. Nelson 1997: 88).

schen, ökonomischen oder kulturellen Bedingungen, die wiederum durch Pfadabhängigkeit, Kontingenz und komplexe Interaktionseffekte geprägt sind (vgl. Nelson 1997).

Sind Organisationen an veränderte Umweltbedingungen schlecht bzw. schlechter als die Konkurrenz angepasst, geraten sie in Schwierigkeiten. Da zudem organisatorische Anpassungsversuche unter extremer Unsicherheit stattfinden, sind sie selten erfolgreich, schlimmstenfalls kontraproduktiv und führen zur Ablösung „unfit“ gewordener durch neue Organisationen. Ob und wann einzelne Organisationen ausgemustert werden, ist freilich aus der Makroperspektive der Organisationsökologie schwer zu bestimmen. Hier spielen u.a. Faktoren wie Alter, Größe, und Spezialisierungsgrad<sup>13</sup> von Organisationen eine Rolle (vgl. Levinthal 1991; Hannan/Freeman 1977). Eine relativ alte Organisation wie die WHO mit einem diversifizierten Kompetenzspektrum hat demnach sehr gute Überlebenschancen.

Der Beitrag der Organisationsökologie erschöpft sich allerdings nicht darin, Organisationssterben zu prognostizieren. Sie verweist zudem auf einen spezifisch modernen Selektionsmechanismus, der die Verfestigung bürokratischer Organisationskulturen begünstigt (1). Überdies rechnet auch die organisationsökologische Theorierichtung mit Anpassungsleistungen von Organisationen durch das Ausgliedern neuartiger Funktionen (2).

(1) Die Organisationsökologie kann erstens die systemischen Bedingungen für das Entstehen und Fortbestehen beharrlicher IO-Bürokratien theorisieren. Während Barnett und Finnemore in ihrem Modell die externen Konstitutionsbedingungen bürokratischer Organisationskulturen ausblenden – eine aus sozialkonstruktivistischer Sicht unübliche Verengung –, bieten die Organisationsökologen Hannan und Freeman ein systematisches Argument an, warum moderne Organisationen nur begrenzt flexibel sein können. Denn nach Hannan und Freeman (1984) begünstigt interorganisatorischer Wettbewerb gerade solche verfestigten Strukturen, wie sie Barnett und Finnemore in ihrem Bürokratiemodell annehmen. Sie argumentieren, dass moderne Gesellschaften bürokratische Unbeweglichkeit geradezu erwarten, sprich: danach „selektieren“. Verlässlichkeit (*reliability*) und Rechenschaft nach außen (*accountability*) seien heute entscheidende Selektionskriterien, denen Organisationen durch rationalisierte Verfahrensweisen, Routinen und standardisiertes Verhalten entsprechen müssen (vgl. Hannan/Freeman 1984: 152-155). Nach außen entsprechen internationale Organisationen dieser spezifisch modernen Legitimationserfordernis, indem sie kontinuierlich darauf bedacht sind, ihre Rationalität und Legalität unter Beweis zu stellen (vgl. Steffek 2003; Meyer et al. 2006). Nach innen entwickeln IO-Verwaltungen rationalisierte und stabile bürokratische Kulturen, die

13 Eine zentrale Unterscheidung, die in diesem Zusammenhang häufig getroffen wird, ist die zwischen „Spezialisten“ und „Generalisten“. Gemeinhin wird erwartet, dass Spezialisten in stabilen Umwelten im Vorteil sind, weil sie dank ihrer Spezialisierung Ressourcen besonders effizient ausbeuten. Unter häufig wechselnden Umweltbedingungen behaupten sich dagegen Generalisten besser, weil sie eine größere „Nische“ haben als Spezialisten (vgl. Hannan/Freeman 1977; Popielarz/Neal 2007: 70; Levinthal 1991). Eine Transaktionskosten-ökonomische Variante dieser These verwendet in den IB Wallander (2000), um das Fortbestehen der NATO als effiziente „institutional choice“ ihrer Mitgliedstaaten nach Ende der Blockkonfrontation zu erklären.

einerseits Stabilität garantieren, andererseits aber ihre Flexibilität und Reaktionsfähigkeit einschränken (Weaver 2008: 27f).

(2) Der Schwerpunkt der Organisationsökologie besteht darin, Wandel als Selektion auf der Populationsebene zu untersuchen (s.o.). Doch auch auf der Ebene der Einzelorganisation erwartet sie in begrenztem Maße ebenfalls Prozesse des Wandels. Davon ausgehend, dass Organisationen in ihrer Struktur und operativen Kultur wenig elastisch sind, bleibt ihnen als Reaktion auf neue Anforderungen immer noch die Alternative, diesen durch *outsourcing* zu begegnen. Organisationen schaffen dann neue Organisationen, meist sogenannte Meta-Organisationen, in denen sie selbst wiederum Mitglied sind (vgl. dazu den Beitrag von Göran Ahrne und Nils Brunsson in diesem Band). „At the level of individual organizations, adapting to external change involves creating emanations“ (Shanks et al. 1996: 621).

Dies trifft auch auf die WHO zu, die in den 1990er Jahren einen Großteil ihrer Aktivitäten im Bereich HIV/AIDS an UNAIDS, eine Meta-Organisation von zehn UN-Organisationen, delegierte (s.o., Abschnitt 3). Unter der Generaldirektorin Gro Harlem Brundtland (1998-2003) ging die WHO zudem zahlreiche neue *public-private partnerships* ein. Zu den bekanntesten dieser Neu-Gründungen gehören beispielsweise der erwähnte Globale Gesundheitsfonds und die „Global Alliance for Vaccines and Immunization“ (GAVI, vgl. dazu auch den Beitrag von Marco Schäferhoff in diesem Band). Ob und wie sich darüber hinaus das Verhalten der WHO-Bürokratie selbst angesichts des steigenden Wettbewerbsdrucks in der Weltgesundheitspolitik verändert, ist aus organisationsökologischer Sicht jedoch kaum beantwortbar. Daher wollen wir uns im Folgenden einem Forschungsstrang aus dem „Anpassungslager“ der *Adaptation vs. Selection-Debate* zuwenden, der Industrieökonomie, die sich für die Analyse vermarktlichter Organisationskontexte besonders anbietet.

## 4.2 Anpassung an Marktstrukturen: Die Industrieökonomie

Organisationsökologisch betrachtet ist „rationale Anpassung“ im Sinne flexibler Wettbewerbsstrategien viel zu wenig berechenbar, um erfolgversprechend zu sein. Komplexität und Unsicherheit führen dazu, dass die Folgen von Anpassungsstrategien schwerlich abgeschätzt werden können und schlimmstenfalls kontraproduktiv wirken (Hannan/Freeman 1984: 151). Dieser Einschätzung widersprechen dagegen Vertreterinnen der Anpassungs-These, die Organisationslernen und strategisches Organisationshandeln für möglich und wahrscheinlich halten. Im „Anpassungslager“ der *Adaptation vs. Selection-Debate* finden sich wohlgemerkt weitaus mehr Ansätze als der hier präferierte industrieökonomische (Lewin/Volberda 2003). Gerade die Ressourcenabhängigkeitstheorie (Pfeffer/Salancik 2003) bietet eine prominente Alternative, die Organisationsverhalten als strategischen Umgang mit externen Interdependenzen konzipiert (vgl. hierzu auch den Beitrag von Andrea Liese in diesem Band). Elemente der Ressourcenabhängigkeitstheorie wurden auch in den IB angewandt, etwa um zu erklären, ob und zu welchen Konditionen ein Ressourcenaustausch zwischen Organisationen statt findet (Nölke 2000). Diese Tauschperspektive

wurde für den Weltgesundheitsbereich bspw. auf die Entstehung des Globalen Gesundheitsfonds angewandt (Edele 2006). Auch die vielfältigen personellen Verbindungen zwischen der WHO und Wirtschaftsakteuren, beispielsweise in Expertenkommissionen (Richter 2004), könnten mit der Ressourcenabhängigkeitstheorie als Maßnahme der WHO zur Unsicherheitsreduktion analysiert werden (vgl. auch Dingwerth/Nölke 2007: 7). Die Ressourcenabhängigkeitstheorie ist jedoch weniger geeignet für Konstellationen, in denen es nicht bzw. nicht ausschließlich um einen direkten Tausch zwischen Organisationen geht, sondern um die Effekte von Wettbewerbskonstellationen auf einzelne Organisationen.

Hier bietet sich die Industrieökonomie als eine Perspektive an, um die Auswirkungen spezifischer Marktstrukturen auf Struktur und Verhalten einzelner Organisationen („Firmen“) zu untersuchen. Dabei bezieht sich „Industrie“ nicht wie im Alltagsverständnis auf die mechanisierte Produktion materieller Güter in Fabriken. Als organisationstheoretischer<sup>14</sup> Begriff ist „Industrie“ (Porter 1998) bzw. genauer: „Industrieorganisation“ (Stigler 1968) vielmehr gleichbedeutend mit „Markt“ oder „Marktstruktur“. Anders als die Ressourcenabhängigkeitstheorie, die den Schwerpunkt auf direkte Tauschverhältnisse zwischen funktional differenzierten Organisationen legt (etwa zwischen Produzentinnen und Zulieferern, oder zwischen IGOs und NGOs, vgl. die Beiträge von Andrea Liese und Marco Schäferhoff in diesem Band), hebt die Wettbewerbsperspektive auf ein indirektes Verhältnis zwischen Organisationen ab, die indirekt – vermittelt über Marktstrukturen – um die gleichen Ressourcen konkurrieren. D.h. interorganisatorischer Wettbewerb ist nicht gleichbedeutend mit bilateralen Konflikten zwischen Organisationen, sondern ist ein triadisches Verhältnis: „competition refers to that kind of rivalry that is mediated by a third party“ (Thompson/McEwen 1958: 25f), wobei die „Drittpartei“ beispielsweise die potenzielle Kundschaft für ein angebotenes Produkt ist. Mit der industrieökonomischen *Structure-Conduct-Performance*-Heuristik lassen sich Märkte dann als Strukturen begreifen, die über die jeweilige Form des Wettbewerbs einen externen Einfluss auf das Verhalten von Organisationen ausüben (Mason 1939).<sup>15</sup> D.h. es wird davon ausgegangen, dass Organisationen vom Markt bestimmte Reaktionswei-

14 In einem engen Verständnis von Organisationsforschung bezieht sich diese v.a. auf *soziologische* Ansätze, die sich häufig mit organisatorischen Binnenstrukturen und bürokratischen Prozessen befassen. Wie der Name schon verdeutlicht, zählt die Industrieökonomie (die sich als weniger formale Spielart der Mikroökonomie bezeichnen lässt, vgl. Stigler 1968: 1f) dagegen zu den *ökonomischen* Spielarten der Organisationsforschung (vgl. auch die Einleitung zu diesem Band). Sie befasst sich v.a. mit der Struktur und *Organisation* von Märkten und deren Auswirkungen auf Organisationen. Die Bezüge zwischen der Teildisziplinen sind freilich außerordentlich komplex, und manches, was hier als „industrieökonomisch“ bezeichnet wird, wird an anderer Stelle auch mit dem Label „politische Ökonomie“ versehen (vgl. Cooley/Ron 2002; Berkovitch/Gordon 2008).

15 Dies ist natürlich ein sehr schlichtes Reiz-Reaktionsschema organisierten Handelns. Spieltheoretische Modelle gehen stattdessen davon aus, dass Organisationen bei ihren Entscheidungen auch strategisch agieren und antizipieren, wie andere Akteure auf ihr Handeln reagieren (Carlton/Perloff 2005: 6). Dieses strategische Denken wird auch in der umfangreichen Literatur zu Unternehmensstrategie vermittelt (vgl. hierzu prominent Porter 1998).



sen vorgegeben sind, denen sie sich als zweckrationale Akteure anpassen – bzw. im eigenen Interesse anpassen sollten.<sup>16</sup>

Die zentrale Analysekatgorie der Industrieökonomie ist also der Markt. Ein Markt ist ein Organisationskontext, in dem sich mehrere Akteure im *Wettbewerb* um *Tauschmöglichkeiten* befinden (vgl. Beckert 2007: 7). Der Wettbewerb kann dabei wie im vollkommenen Markt der neoklassischen Ökonomie ein reiner Tausch sein, der einzig über den Preismechanismus reguliert wird. Doch freilich sind vollkommene Märkte, so eine zentrale Einsicht der Industrieökonomie, auch in der Wirtschaft die Ausnahme und nicht die Regel. Reale Marktstrukturen variieren vielmehr in Bezug auf die Konzentration von „Verkäuferinnen“ und „Käufern“, ihre Offenheit (Höhe der Markteintrittsbarrieren), die Tauschmodalitäten (Institutionendesign) und die Austauschbarkeit der angebotenen Produkte (vgl. Carlton/Perloff 2005: 7). Marktförmiger Wettbewerb ist folglich auch nicht zwangsläufig Preiswettbewerb, sondern bezieht sich auch auf die Produktgestaltung im weitesten Sinne (vgl. Stigler 1968: 23-28; Porter 1998). Dieses – vor dem Hintergrund des reinen Marktes der neoklassischen Ökonomie – nichtideale Marktverständnis der Industrieökonomie macht Wettbewerb schließlich erst zu einem organisationstheoretischen und nicht nur mathematischen Problem und erleichtert die Übertragung des Marktkonzepts auch auf nichtwirtschaftliche Bereiche.

### 5. *Der Wandel der WHO als Wettbewerbsstrategie*

Der industrieökonomischen „Anpassungs“-Vermutung, dass die WHO sich den neuen Marktbedingungen im Gesundheitssektor gezielt anpasst, liegt ebenso wie der PA-Schule die Annahme zu Grunde, internationale Sekretariate ließen sich als rationale Akteure untersuchen. Ihr liegt vielmehr (ebenso wie der PA-Schule) die Annahme zu Grunde, internationale Sekretariate ließen sich als rationale Akteure untersuchen. Diese heuristische Annahme ist natürlich eine starke Vereinfachung der innerorganisatorischen Realität. Sie stützt sich auf die von Barnett und Coleman formulierte Hilfsannahme, dass sich bei organisationsinternen Auseinandersetzungen die Position in einer supranationalen Bürokratie durchsetzt, die auch am ehesten im kollektiven Interesse ist (vgl. Barnett/Coleman 2005: 601). Der Wert dieser Heuristik muss letztlich an ihrer theoretischen Produktivität bemessen werden. Daher soll in diesem Abschnitt empirisch erkundet werden, wie sich mit einer industrieökonomischen Herangehensweise Veränderungen in der WHO als Reaktion auf veränderte Marktstrukturen erklären lassen. Dabei wird mit transnationalen „Marktstrukturen“<sup>17</sup> die Kombination aus einerseits der Konstellation von Akteuren und

16 Das Postulat der rationalen Wahl hat in der industrieökonomischen und der betriebswirtschaftlichen Literatur häufig eine Doppelfunktion. Rationalistische Erwartungen werden hier sowohl in Form empirischer Hypothesen als auch im Modus der Handlungsempfehlung formuliert, wobei die Grenze oft fließend ist.

17 Bei der industrieökonomischen Analyse von Marktstrukturen können prinzipiell viele Faktoren einbezogen werden: Die marktrelevanten Charakteristika der beteiligten Firmen (Mason 1939: 69), die Art der Vertriebswege (ebd.: 71), oder der Grad der Kundenbindung (Porter

„Produkten“ im Weltgesundheitsbereich, andererseits der Organisation des Marktes durch vertragliche Spielregeln, bezeichnet. Diese Umweltfaktoren wirken sich, so die These, auch auf die Politik der WHO aus: Erstens können Positionierungsversuche der Organisation gegenüber konkurrierenden „Anbietern“ beobachtet werden (5.1), und zweitens steigt der Einfluss der WHO-Geldgeber gegenüber ihren formalen Prinzipalen, den Mitgliedstaaten (5.2).

### 5.1 Horizontale Wettbewerbsvorteile: Positionierung durch spezifische Ressourcen

Ein wichtiges Element von Marktstrukturen ist das Verhältnis der Wettbewerber untereinander (Porter 1998: 4), d.h. die Konstellation der rivalisierenden Organisationen und ihrer Produkte, aus der sich die Form des interorganisatorischen Wettbewerbs ableiten lässt. In der Extremform des Monopols mit nur einem Anbieter findet kein Wettbewerb statt. Ein Monopolist muss sich nicht nach Konkurrenten, sondern nur nach der Art der Nachfrage richten (Carlton/Perloff 2005: 88f).<sup>18</sup> Dem entspricht weitgehend die Situation der WHO bis zu den 1980er Jahren, ehe mit dem Eintritt zusätzlicher Organisationen in den Weltgesundheitsmarkt interorganisatorischer Wettbewerb an Bedeutung gewann.

Die Form des Wettbewerbs, die mittlerweile auf dem Weltgesundheitsmarkt entstanden ist, kann unter die Kategorie des „monopolistischen Wettbewerbs“ gefasst werden. Monopolistischer Wettbewerb ist definiert als *Wettbewerb zwischen einer Vielzahl von Firmen, die jeweils spezifische Variationen eines differenzierten Produkts anbieten* (Feenstra 2004: 137). Monopolistischer Wettbewerb unterscheidet sich sowohl vom vollkommenen als auch vom oligopolistischen Markt dahingehend, dass die gehandelten Produkte nicht „homogen“ sind (vgl. Carlton/Perloff 2005: 158), d.h. die Produkte unterscheiden sich nicht primär durch ihren Preis, sondern durch ihre Gestaltung.<sup>19</sup> Während beim vollkommenen Wettbewerb in Märkten mit homogenen Produkten in der Regel die „Preisführerschaft“, etwa durch Rationalisierung und Effizienzsteigerung, angestrebt wird, erlangen Firmen im monopolistischen Wettbewerb dadurch Wettbewerbsvorteile, dass sie ihr Produkt von denen anderer Anbieter so stark wie möglich differenzieren. Das Ziel der Differenzie-

1998: 9). Ich beschränke mich hier jedoch auf strukturelle Konstellationen und die Organisationsform von Märkten.

<sup>18</sup> Im Einklang mit der *Principal-Agent*-Theorie und der Bürokratiethorie geht eine Marktperspektive also davon aus, dass für die WHO unter Monopolbedingungen der zentrale äußere Einflussfaktor in den Anforderungen ihrer Mitgliedstaaten bestand.

<sup>19</sup> Eine zusätzlicher Unterschied zum Oligopol besteht darin, dass in monopolistisch kompetitiven Märkten keine Ein- oder Austrittsbarrieren bestehen (Feenstra 2004: 137), der Markt also prinzipiell ungeschlossen ist. Demgegenüber werden Oligopole als geschlossene Märkte mit nur wenigen Anbietern definiert, die homogene Produkte anbieten. Diese Abgeschlossenheit und der Umstand, dass sich die Produkte im Oligopol für Kunden allenfalls durch ihren Preis unterscheiden, bringt die Oligopolisten in eine Situation der strategischen Interdependenz in Bezug auf das Preisniveau. Für oligopolistische Märkte greift das in diesem Kapitel angewandte genannte „*structure-conduct-performance*-Schema“ also nur begrenzt. Hier wird vielmehr auf spieltheoretische Modelle, insbesondere die Kartelltheorie, zurückgegriffen (Carlton/Perloff 2005: 157).

rungsstrategie besteht – ganz ähnlich wie im Wettbewerb zwischen politischen Parteien – darin, ein einmaliges Produkt zu schaffen, das sich möglichst stark von angrenzenden Produkten unterscheidet (Porter 1998: 37; Carlton/Perloff 2005: 225).

Eine solche Differenzierungsstrategie lässt sich auch in der WHO beobachten, wo angesichts des zunehmenden Wettbewerbsdrucks die Rhetorik vom „relativen Wettbewerbsvorteil“ eine bedeutende Rolle spielt (Andresen 2002: 22f), und schlägt sich auch in der Organisationspraxis nieder. Ein ins Auge stechender Wettbewerbsvorteil der WHO gegenüber anderen Organisationen ist ihr normatives Mandat, d.h. die Autorität, in der Weltgesundheitspolitik Standards zu setzen oder völkerrechtliche Verträge zu schaffen. Das Sekretariat der WHO hat hier die Möglichkeit, durch völkerrechtliche Initiativen und die Mitwirkung an der Aushandlung von Konventionen und Verträgen die WHO als nicht zu ersetzende Gesundheitsbehörde zu positionieren. Die „treaty-making powers“ der WHO sind vor allem deshalb interessant für die IB-Theorie, weil in der WHO bislang kaum von diesem Instrument Gebrauch gemacht wurde. Die traditionelle Zurückhaltung in der WHO gegenüber legalen Instrumenten wird bezeichnenderweise der professionellen Identität des WHO-Personals zugeschrieben, sprich: der stark von Medizinerinnen geprägten Organisationskultur (Beigbender 1998: 84f). Aus bürokratiethoretischer Sicht sind völkerrechtliche Initiativen von Seiten des WHO-Sekretariats daher a priori nicht zu erwarten.

Insofern wurde es von vielen Beobachtern als freudige Überraschung aufgenommen, dass das WHO-Sekretariat eine führende Rolle bei der Aushandlung der so genannten „Framework Convention on Tobacco Control“ (FCTC) zwischen 1999 und 2003 einnahm (Brown 1999; Collin et al. 2002; Beigbender 2004: 131-147). Dies war der erste Fall in der WHO-Geschichte, in dem die Organisation ihr verfassungsmäßiges Mandat in Anspruch nahm, „to propose conventions [...] with respect to international health matters“ (WHO 2006; vgl. Fidler 2003: 184). Die Konvention, die im Februar 2005 in Kraft trat und mittlerweile von 157 Staaten ratifiziert wurde,<sup>20</sup> reguliert den Handel mit und die Werbung für Tabakerzeugnisse mit dem Ziel, die dramatisch ansteigenden Gesundheitsschäden durch Tabakkonsum gerade in Entwicklungsländern zu bekämpfen. Sie musste gegen den geballten und teils kriminellen Widerstand der Tabakindustrie durchgesetzt werden (Naím 2002: 32f). Dass die WHO mehr als 50 Jahre nach ihrer Gründung mit ihrer Organisationskultur brach und zum ersten Mal völkerrechtlich aktiv wurde, ist auch insofern beachtlich, als die WHO in ihrer sonstigen Arbeit äußerst industriefreundlich agiert, zumindest was den Umgang mit der Pharmaindustrie anbelangt.

Ein weiterer Wettbewerbsvorteil der WHO gegenüber ihren Rivalen im Gesundheitssektor besteht in ihrer Rolle als Koordinatorin der Weltgesundheitspolitik und in ihrem Mandat, Regierungen beratend zur Seite zu stehen. Der privilegierte Zugang der WHO zu den Gesundheitsministrien ihrer Mitgliedstaaten ist eine nicht zu unterschätzende strategische Ressource. Er ist eine traditionell entscheidende Organisations-Kapazität, wenn es um die Bekämpfung von Epidemien wie SARS (2003) oder Katastrophenhilfe wie beim Tsunami im Indischen Ozean (Ende 2004) geht. Doch gerade in jüngster Zeit weitet die WHO-Verwaltung ihre Rolle als Gesund-

20 Vgl. [http://www.who.int/fctc/signatories\\_parties/cn/index.html](http://www.who.int/fctc/signatories_parties/cn/index.html); 21.8.2008.

heits-Managerin<sup>21</sup> bewusst aus<sup>22</sup>, und hat beispielsweise für mehrere multisektorale Expertenkommissionen erfolgreich Projektgelder eingeworben, etwa die „Commission on Macroeconomics and Health“ unter Federführung des Harvard-Ökonomen Jeffrey Sachs, die mit ihrem Bericht im Jahr 2001 die entwicklungspolitische Bedeutung von Gesundheit betonte,<sup>23</sup> oder die „Commission on the Social Determinants of Health“, deren Bericht aus dem Jahr 2008 mit Nachdruck die sozioökonomischen Ursachen schlechter Gesundheit darlegte (CSDH 2008). Ein prominentes intergouvernementales Gremium ist die 2006 etablierte „Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property“ (IGWG). Diese Arbeitsgruppe soll den Zugang von Entwicklungsländern zu erschwinglichen Medikamenten verbessern und die Erforschung und Entwicklung von Medikamenten befördern, die überproportional in armen Ländern benötigt werden, sprich: fehlende Marktanreize in diesen Bereichen kompensieren.<sup>24</sup> Derlei Koordinationsleistungen der WHO sind in der Weltgesundheitspolitik zunehmend gefragt (vgl. auch Silberschmidt et al. 2008). Damit kann sich das WHO-Sekretariat am „Weltgesundheitsmarkt“ gut von seinen horizontalen Wettbewerbern absetzen. Im Folgenden wollen wir nun noch die vertikale Dimension des Weltgesundheitsmarktes betrachten: das Verhältnis der WHO zu ihren Geldgebern.

## 5.2 Verschiebungen der vertikalen Abhängigkeiten: Entmachtung der formalen Prinzipale?

Vermarktlichung und institutionelle Proliferation führen auch zu Verschiebungen im Verhältnis zwischen Anbietern und Käufern, einem weiteren Strukturelement des Weltgesundheitsmarktes. Gegenüber dem traditionellen bürokratischen Monopol hat sich damit erstens die relative Verhandlungsmacht der WHO verschlechtert (Porter 1998: 24f). Denn die Senkung der Markteintrittsbarrieren durch Vermarktlichung und kürzere Finanzierungsfristen befördert die Akteurspluralisierung auf der Anbieterseite. Zugleich findet auf der „Käuferseite“ eine Verschiebung statt, die nicht strukturellen Konstellationen, sondern dem vermarktlichten Finanzierungsmodus der Weltgesundheitspolitik geschuldet ist. Anstelle der Mitgliederversammlung (der „Weltgesundheitsversammlung“ WHA), die das reguläre Budget der WHO beschließt, gewinnen große Drittmittelgeber wie beispielsweise die USA und die Gates Stiftung an Gewicht, die ihre Spenden meist mit einem konkreten „Verwendungszweck“ versehen. Damit verschiebt sich die Abhängigkeit der WHO weg von ihrer konstitutionellen „Wählerschaft“, der Weltgesundheitsversammlung (in der alle Staaten gleiches Stimmrecht haben und damit Drittweltländer in der Mehrheit sind), hin zu ihren wichtigsten Geldgebern. Diese Einschätzung wird durch Beobachtungen in der Sekundärliteratur gestützt, durch den relativen Rückgang des regulären

21 Vgl. zu organisatorischen und koordinierenden Regierungstätigkeiten auch Genschel/Zangl 2008.

22 Ich danke Wolfgang Hein sehr herzlich für diesen Hinweis.

23 Vgl. <http://whqlibdoc.who.int/publications/2001/924154550X.pdf>; 26.4.2009.

24 Vgl. <http://www.who.int/phi/cn/>; 25.4.2009.

Budgets der WHO würden die Prioritäten von Drittweltländern immer weniger berücksichtigen (Godlee 1995).

Die vermarktlichte Finanzierung der WHO verstärkt damit weiter Machtasymmetrien zwischen Geber- und Empfängerländern. Diese Entwicklung steht quer zur PA-Schule der IB, deren formalistisches Machtverständnis die substantiellen Einflussmechanismen in der WHO kaum mehr adäquat abbildet. Einfluss auf die WHO wird zunehmend dezentral ausgeübt, und lässt sich angesichts der verflochtenen internen Strukturen und multiplen externen Verflechtungen der Organisation mit einem formalistischen Zugriff nicht erfassen. Kurz gesagt: Vermarktlichung führt zu einer Informalisierung und Dezentralisierung von Einflusskanälen auf die WHO, wodurch die formalen, mitgliederbasierten Kontrollmechanismen des *Principal-Agent*-Ansatzes in weiten Bereichen außer Kraft gesetzt werden.

## 6. Fazit und Ausblick

Wie am Beispiel der WHO aufgezeigt wurde, ermöglicht eine industrieökonomische Sicht auf internationale Verwaltungsstäbe, Veränderungen in internationalen Sekretariaten zu erklären, die den gängigen IB-Theorien widersprechen. Strategiewechsel aus Wettbewerbserwägungen, die mit eingefahrenen Organisationskulturen brechen, widersprechen dem *bureaucratic culture*-Modell (5.1). Und monetäre Einflussmechanismen an der formalen Organisationsstruktur vorbei sind in der IB-Variante der *Principal-Agent*-Theorie nicht vorgesehen (5.2).<sup>25</sup> Die Stärke der Organisationsforschung liegt ja gerade darin, Mechanismen jenseits der formalen organisatorischen Ebene offen zu legen (vgl. Einleitung zu diesem Band). Dies bezieht sich nicht nur auf das Innenleben von Bürokratien, sondern auch auf deren Interaktion mit der Organisationsumwelt, die durch Vermarktlichung zunehmend informalisiert wird (zur Informalisierung internationaler Institutionen vgl. auch den Beitrag von Christopher Daase in diesem Band).

Der industrieökonomische Blick auf eine einzelne internationale Organisation ist zwar nur eine erste Plausibilisierung für die Vermarktlichungshypothese, die noch einer systematischen Überprüfung bedarf. Doch wurde deutlich, dass die Organisationsumwelt internationaler Verwaltungen nicht, wie in IB-Theorien gängig, auf ihre formale Mitgliedschaft reduziert werden sollte. Am Beispiel der WHO wurde argumentiert, dass unter den Bedingungen großer Akteursdichte und vermarktlichter Finanzierungsmechanismen der interorganisatorische Kontext von IO-Bürokratien wie ein Markt funktioniert und von IO-Verwaltungen strategische Anpassungsleistungen verlangt. Die WHO ist hier sicherlich ein extremes Beispiel, jedoch kein Einzelfall für eine IO-Verwaltung *after monopoly*. Beispielsweise konkurriert die Weltbank zunehmend mit anderen multilateralen und bilateralen Entwicklungsagenturen und mit privaten Kreditgebern, und reagiert darauf mit zunehmend „kundenfreundlichen“ Krediten (Weaver 2008: 49-60). Ein weiteres Beispiel für eine IO-

25 Prinzipiell lassen sich natürlich auch Projektverträge als *Principal-Agent*-Beziehung zwischen Geldgeber und Dienstleister konzipieren (Cooley/Ron 2002: 14). Dies entspräche aber nicht der legalistischen Begriffsverwendung des PA-Vokabulars in den IB.

Bürokratie unter Wettbewerbsdruck ist das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), das sich im besonders stark vermarktlichten humanitären Sektor (Cooley/Ron 2002) behaupten muss. Der UNHCR ist nur zu 2 Prozent aus regulären Mitteln der Vereinten Nationen finanziert und ansonsten auf freiwillige Spenden angewiesen (Benz/Hasenclever i.E.).

Die Marktperspektive eröffnet für die IB ein wichtiges und bislang kaum beachtetes Forschungsfeld in Bezug auf die Bedeutung institutioneller Proliferation über die Regime-Perspektive (bspw. Oberthür/Gehring 2006) hinaus – und wirft eine ganze Reihe empirischer Fragen auf: Wie genau sind der Weltgesundheitsmarkt und andere internationale „Politikmärkte“ strukturiert? Variiert die Marktstruktur nochmals zwischen verschiedenen Sektoren? Nach welchen Kriterien und zu welchen vertraglichen Bedingungen werden Drittmittel vergeben? Haben Verträge eine Verlängerungsoption und laden damit zur Beschönigung von Projektergebnissen ein (Cooley/Ron 2002: 7)? Sind Geber bei der Wahl ihrer Agenten preisempfindlich, oder ist ihr Hauptkriterium der spezifische Inhalt der geförderten Programme und Aktivitäten?

Ein Trend hin zu einer stärker vermarktlichten Global Governance hat zudem wichtige normative Implikationen. Idealerweise tragen Wettbewerb und Marktmechanismen zu mehr Effizienz und Transparenz der internationalen Politik bei (vgl. Frey 2008). Die Forschung zur Vermarktlichung des NGO-Sektors hat jedoch einige warnende Befunde zu den unerwünschten und perversen Effekten von Vermarktlichung hervorgebracht (vgl. Berkovitch/Gordon 2008: 883-885), die auch für supranationale Organisationen wie die WHO relevant sind. So wird unter anderem argumentiert, dass durch verschärften Wettbewerbsdruck Vertrauen zwischen Organisationen erodiert und die Kooperationsbereitschaft abnimmt (Cooley 2007: 9-12 Cooley/Ron 2002: 7f). Dies ist besonders angesichts des multisektoralen Charakters vieler Gesundheitsprobleme wie der globalen AIDS-Pandemie problematisch, wie sich am oftmals schädlichen Wettbewerb innerhalb von UNAIDS zeigt: „Oftmals obsiegen [innerhalb von UNAIDS] Eigeninteressen der Organisationen über gemeinsame Anstrengungen“ (Hein/Kohlmorgen 2006: 137). Und auch die Wirksamkeit der zahlreichen *public-private partnerships* im Gesundheitsbereich kann unter Rivalitäten zwischen den Beteiligten stark leiden, wie Marco Schäferhoff in seinem Beitrag zu diesem Band demonstriert.

## *Literatur*

- Alchian, Armen A. 1950: Uncertainty, Evolution, and Economic Theory, in: *The Journal of Political Economy* 58: 3, 211-221.
- Allison, Graham/Phillip Zelikow 1999: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, New York, NY: Longman.
- Andresen, Steinar 2002: Leadership Change in the World Health Organization: Potential for Increased Effectiveness?, FNI-rapport 08/2002, in: <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0802.pdf>; 22.2.2008.
- Archer, Clive 2001: *International Organizations*, London/New York, NY: Routledge.
- Barnett, Michael/Liv Coleman 2005: Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations, in: *International Studies Quarterly* 49: 4, 593-619.
- Barnett, Michael/Martha Finnemore 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization* 53: 4, 699-732.
- Barnett, Michael/Martha Finnemore 2004: *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca /New York, NY: Cornell University Press.
- Baur, Michael W./Christoph Knill (Hrsg.) 2007: *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden: Nomos.
- Beckert, Jens 2007: *The Social Order of Markets*, MPIfG Discussion Paper 07/15, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Beigbeder, Yves (mit Mahyar Nashat, Marie-Antoinette Orsini und Jean-François Tiercy) 1998: *The World Health Organization (International Organization and the Evolution of World Society 4)*, The Hague: Nijhoff.
- Beigbeder, Yves 2004: *International Public Health. Patients' Rights vs. the Protection of Patents*, Aldershot: Ashgate.
- Benz, Sophia/Andreas Hasenclever: *The Global Governance of Forced Migration* (2010), in: Alexander Betts/Gil Loescher (Hrsg.): *Refugees in International Relations*, Oxford: Oxford University Press, i.E.
- Berkovitch, Nitza/Neve Gordon 2008: The Political Economy of Transnational Regimes: The Case of Human Rights, in: *International Studies Quarterly* 52: 4, 881-904.
- Biermann, Frank/Steffen Baur 2005: *Managers of Global Governance. Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies*, Global Governance Working Paper No. 15, Amsterdam, Berlin, Oldenburg, Potsdam: The Global Governance Project, in: [http://www.glogov.org/front\\_content.php?idcat=68](http://www.glogov.org/front_content.php?idcat=68); 15.1.2007.
- Bogumil, Jörg 2003: Ökonomisierung der Verwaltung: Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung, in: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hrsg.): *Politik und Markt*, PVS-Sonderheft 34, Wiesbaden, 209-231.
- Boudon, Raymond 1988: *Idologie. Geschichte und Kritik eines Begriffs*, Reinbek: Rowohlt.
- Brown, Phyllida 1999: WHO Agrees Measures to Stop Global Spread of Tobacco Use, in: *British Medical Journal* 318: 29. Mai 1999, 1437.
- Brunsson, Nils 1989: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*, New York, NY: Wiley.
- Carlton, Dennis W./Jeffrey M. Perloff 2005: *Modern Industrial Organization*, Boston, MA: Addison-Wesley.
- Cohen, Jon 2006: The New World of Global Health, in: *Science* 311: 13. Januar 2006, 62-167.
- Collin, Jeff/Kelley Lee/Karen Bissell 2002: The Framework Convention on Tobacco Control: The Politics of Global Health Governance, in: *Third World Quarterly* 23: 2, 265-282.

- Cooley, Alexander 2007: Contracting Global Governors. How Project Contracts Transform Global Governance Networks, Beitrag zur Konferenz „Who Are The Global Governors?“, George Washington University, 15.-16. November 2007.
- Cooley, Alexander/James Ron: The NGO Scramble: Organizational Insecurity and Political Economy of Transnational Action, in: *International Security* 27: 1, 5-39.
- Cortell, Andrew P./Susan Peterson 2006: Dutiful Agents, Rogue Actors, or Both? Staffing, Voting Rules, and Slack in the WHO and WTO, in: Hawkins et al. 2006a, 255-280.
- CSDH 2008: Closing the Gap In a Generation: Health Equity Through Action On the Social Determinants of Health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health, Geneva: World Health Organization.
- Dingwerth, Klaus/Andreas Nölke 2007: Internationale Beziehungen und Organisationssoziologie: Global Governance als interorganisatorischer Ressourcentausch. Beitrag zur Tagung „Soziologie der Internationalen Beziehungen“, Freie Universität Berlin, 16.-17. November 2007.
- Economist 2008: The Side-effects of Doing Good, 21. Februar 2008.
- Edele, Andreas 2006: All Hands on Deck – The Establishment of Global Public-Private Partnerships for Development from a Resource Exchange Perspective, Magisterarbeit, Tübingen.
- Ellis, David C. 2008: The Organizational Turn in International Organization Theory, (Paper präsentiert im Rahmen des Annual Meeting of the International Studies Association ISA), San Francisco, CA, 26. – 29. März 2008.
- Feenstra, Robert C. 2004: Advanced International Trade: Theory and Evidence, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fidler, David P. 2003: International Law, in: Richard Smith/Robert Beaglehole/David Woodward/Nick Drager (Hrsg.): Global Public Goods for Health. Health Economic and Global Public Health Perspectives, New York, NY: Oxford University Press, 177-195.
- Frey, Bruno S. 2008: Outside and Inside Competition for International Organizations – From Analysis to Innovation, in: *Review of International Organizations* 3: 4, 335-350.
- Garrett, Laurie 2007: The Challenge of Global Health, in: *Foreign Affairs* 87: 1, 14-38.
- Genschel, Philipp 1997: How Fragmentation Can Improve Co-Ordination. Setting Standards in International Telecommunications, in: *Organization Studies* 18: 4, 603-622.
- Genschel, Philipp/Bernhard Zangl 2008: Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, in: *Leviathan* 36: 3, 430-454.
- Godlee, Fiona 1995: The World Health Organization: WHO's Special Programmes: Undermining From Above, in: *British Medical Journal* 310: 21. Januar 1995, 178-182.
- Gould, Erica R. 2006: Delegating IMF Conditionality: Understanding Variations in Control and Conformity, in: Hawkins et al. 2006a, 281-311.
- Haftel, Yoram Z./Alexander Thompson, 2006: The Independence of International Organizations, in: *The Journal of Conflict Resolution* 50: 2, 253-275.
- Hannan, Michael T./John Freeman 1977: The Population Ecology of Organizations, in: *American Journal of Sociology* 82:5, 929-964.
- Hannan, Michael T./John Freeman 1984: Structural Inertia and Organizational Change, in: *American Sociological Review* 49: 2, 149-164.
- Hawkins, Darren G./Wade Jacoby 2006: How Agents Matter, in: Hawkins et al. 2006a, 199-228.
- Hawkins, Darren G./David A. Lake/Daniel L. Nielson/Michael Tierney (Hrsg.) 2006a: Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, Darren G./David A. Lake/Daniel L. Nielson/Michael Tierney 2006b: Delegation Under Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory, in: Hawkins et al. 2006a: 3-38.



- Hein, Wolfgang/Lars Kohlmorgen 2006: Die Vereinten Nationen und globale Gesundheitsgefahren – der Kampf gegen HIV/AIDS, in: Sabine von Schorlemmer (Hrsg.): *Globale Probleme und die Zukunft der Vereinten Nationen*. Zeitschrift für Politik (Sonderband 1), 129-147.
- Huckel Schneider, Carmen 2008: Global Public Health and International Relations: Pressing Issues – Evolving Governance, in: *Australian Journal of International Affairs* 62: 1, 94-106.
- Huckel Schneider, Carmen 2006: Global Governance Institutions Managing Global Public Health: Opportunities and Challenges, Beitrag zur Annual Convention der International Studies Association (ISA), San Diego, CA, März 2006.
- Inoue, Keiko/Gili S. Drori 2006: The Global Institutionalization of Health as a Social Concern. Organizational and Discursive Trends, in: *International Sociology* 21: 2, 199-219.
- Jönsson, Christer 1986: Interorganization Theory and International Organization, in: *International Studies Quarterly* 30: 1, 39-57.
- Kennedy, Paul 2007: *Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung*, München: Beck.
- Kerler, Michael 2007: Triggering World Bank Reform: When Member States, NGOs and Learning Get Important, in: *Bauer/Knill* 2007, 133-147.
- Kohlmorgen, Lars 2007: International Governmental Organizations and Global Health Governance: The Role of the World Health Organization, World Bank and UNAIDS, in: Wolfgang Hein/Sonja Bartsch/Lars Kohlmorgen (Hrsg.): *Global Health Governance and the Fight Against HIV/AIDS*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 119-145.
- Lake, David A./McCubbins, Matthew D. 2006: The Logic of Delegation to International Organizations, in: *Hawkins et al.* 2006a, 341-368.
- Lee, Kelley 1998: *Historical Dictionary of the World Health Organization*, Lanham: Scarecrow.
- Lee, Kelley 2009: *The World Health Organization (WHO)*, London: Routledge.
- Lewin, Aric Y./Henk W. Volberda 2003: The Future of Organization Studies. Beyond the Selection-Adaptation Debate, in: Haridimos Tsoukas/Christian Knudsen (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Organization Theory*, Oxford /New York, NY: Oxford University Press, 568-595.
- Levinthal, Daniel A. 1991: Organizational Adaptation and Environmental Selection – Interrelated Processes of Change, in: *Organization Science* 2: 1, 140-145.
- Liese, Andrea/Silke Weinlich 2006: Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds, in: Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier (Hrsg.): *Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37*, 491-524.
- Mason, Edward S. 1939: Price and Production Policies of Larger-Scale Enterprise, in: *The American Economic Review* 29: 1, (Supplement. Papers and Proceedings of the 51st Annual Meeting of the American Economic Association), 61-74.
- Merton, Robert K. 1940: Bureaucratic Structure and Personality, in: *Social Forces* 18 (4), 560-568.
- Meyer, John W./Gili S. Drori/Hokyu Hwang 2006: World Society and the Proliferation of Formal Organization, in: dies. (Hrsg.): *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, Oxford: Oxford University Press, 25-49.
- Naím, Moisés 2002: The Global War, in: *Foreign Policy* Januar/Februar, 24-36.
- Nelson, Richard A. 1997 (erstmalig 1995 im *Journal of Economic Literature*): Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change, in: Günther Ortmann/Jörg Sydow/Klaus Türk (Hrsg.): *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 81-123.
- Nielson, Daniel L./Michael J. Tierney 2003: Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform, in: *International Organization* 57: 2, 241-276.

- Nielson, Daniel L./Michael J. Tierney/Catherine E. Weaver 2006: Bridging the Rationalist-constructivist Divide: Re-engineering the Culture of the World Bank, in: *Journal of International Relations and Development* 9: 2, 107-139.
- Niskanen, William A. 1994 (1971): *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot: Elgar.
- Nölke, Andreas 2000: Regieren in transnationalen Politiknetzwerken? Kritik postnationaler Governance-Konzepte aus der Perspektive einer transnationalen (Inter-) Organisationssoziologie, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7: 2, 331-358.
- Oberthür, Sebastian/Thomas Gehring (Hrsg.) 2006: *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Pfeffer, Jeffrey/Gerald R. Salancik 2003 (1978): *The External Control of Organizations*, New York, NY: Harper & Row Polanyi,
- Polanyi, Karl 1978 (1944): *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Pollack, Mark A. 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization* 51: 1, 99-134.
- Popiclarz, Pamela A./Zachary P. Neal 2007: The Niche as a Theoretical Tool, in: *Annual Review of Sociology* 33, 65-84.
- Porter, Michael 1998 (1980): *Competitive Strategy. Techniques For Analyzing Industries and Competitors*, New York, NY: The Free Press.
- Reinalda, Bob/Bertjan Verbeek (Hrsg.) 1998: *Autonomous Policy-Making by International Organizations*, London: Routledge.
- Reinalda, Bob/ Bertjan Verbeek (Hrsg.) 2004: *Decision Making within International Organizations*, London: Routledge.
- Richter, Judith 2004: *Public-Private Partnerships and International Health Policy-Making: How Can Public Interests be Safeguarded?*, Helsinki: Hakapaino Oy.
- Schäferhoff, Marco/Sabine Campe/Christopher Kaan 2007: *Transnational Public-Private Partnerships in International Relations. Making Sense of Concepts, Research Frameworks and Results*, SFB-Governance Working Paper Series No. 6, August 2007.
- Schein, Edgar H. 1985: *Organizational Culture and Leadership. A Dynamic View*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Shanks, Cheryl/Harold K. Jacobson/Jeffrey H. Kaplan 1996: Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations 1981-1992, in: *International Organization* 50: 4, 593-627.
- Silberschmidt, Gaudenz/Don Matheson/Ilona Kickbusch 2008: Creating a Committee C of the World Health Assembly, in: *The Lancet* 371: 3. Mai 2008, 1483-1486.
- Steffek, Jens 2003: The Legitimacy of International Governance: A Discourse Approach, in: *European Journal of International Relations* 9: 2, 249-275.
- Stigler, George J. 1968: *The Organization of Industry*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Thompson, James D./William J. McEwen 1958: Organizational Goals and Environment: Goal-Setting as an Interaction Process, in: *American Sociological Review* 23: 1, 23-31.
- Vaughan, J. Patrick/Sigrun Mogedal/Stein-Erik Kruse/Kelley Lee/Gill Walt/Koen de Wilde 1996: Financing the World Health Organization: Global Importance of Extrabudgetary Funds, in: *Health Policy* 35: 3, 229-245.
- Wallander, Celeste A. 2000: Institutional Assets and Adaptability: NATO After Cold War, in: *International Organization* 54: 4, 705-735.
- Weaver, Catherine 2007: The World's Bank and the Bank's World, in: *Global Governance* 13: 4, 493-512.

- Weaver, Catherine 2008: *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weaver, Catherine 2009: Reflections on the American School: An IPE of Our Making, in: *Review of International Political Economy* 16: 1, 1-5.
- Weber, Max 1980 (1921/2): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. revidierte Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weingast, Barry R. 1984: The Congressional-bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with applications to the SEC), in: *Public Choice* 44: 1, 147–191.
- WHO 2006: Constitution of the World Health Organization. Basic Documents, Forty-fifth Edition, Supplement, October 2006, in: [http://www.who.int/governance/cb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/cb/who_constitution_en.pdf); 22.8.2008.
- Zürn, Michael/Martin Binder/Matthias Eckel-Ehrhardt/Katrin Radtke 2007: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 1, 129-164.